



香港社會服務聯會  
對院舍護理服務的規劃及不足情況  
向福利事務委員會及衛生事務委員會  
長期護理政策聯合小組委員會提交意見書

2013年1月29日

**I. 重要的原則**

1. 我們認為長者使用長期護理服務，必須基於其身體缺損的程度、家庭支援情況，以及其特別需要（如患有腦退化症、末期病患等），作為考慮準則；
2. 我們認為政府有責任建構一個公平、方便的機制，讓有需要和合乎資格的長者，容易使用及進入長期護理服務的系統，並保持有效的服務監察；
3. 我們肯定護老者在正規或非正規支援的價值，政府應作出實質的支持。

基於以上的原則，香港社會服務聯會對院舍護理服務的規劃及不足情況，有以下短、中期工作的回應：

**II. 制訂長期護理政策**

1. 根據政府統計處推算，由2011年至2039年，65歲或以上長者數目將由94萬上升至220萬，升幅達到1.7倍，而80歲或以上高齡長者數目更會由27萬急升至87萬，升幅達到2.2倍。
2. 資料顯示，2002年輪候資助院舍的長者，約有2萬7千人；2013年輪候資助院舍的長者人數有增無減，約有2萬8千人；在這10年間，資助宿位數目由2萬5千個，增加或轉型至目前的2萬7千個。如果資助宿位以目前的步伐速度增加，資助宿位的輪候時間在短期內，可能可以維持於若干水平；但加上人口持續老化，新供應的宿位將難以趕上不斷增加的需求。
3. 香港面對人口高齡化的挑戰，長期護理必然是福利政策中最重要的一環。因此，政府應盡快制訂長期護理政策和討論議程。況且院舍護理服務的規劃及不足情況，應在整體長期護理政策前提下作討論，不能抽空只從數字上回應。
4. 有見及此，中短期內政府需要同步處理的，包括理順安老服務統一評估機制、改善私營安老院的質素、綜援制度與長期護理保障的協調、長期護理服務融資的討論及改善護理人手不足現象等。

5. 政府除了每年增撥資源，回應市民對社區照顧服務及院舍照顧服務的需求時，當局應該進行規劃方案與執行的成效評量工作，以達政策目標。

### III. 檢視長期護理服務和設施的成效

1. 面對高齡長者、獨居、二老家庭、腦退化症患者數目增加，及殘疾人士老齡化關注，政府目前必須採用多管齊下方式，如物色新院舍的選址、在重建項目加入安老院舍設施、將空置的建築物改建為安老院舍、透過「改善買位計劃」向私營院舍購買宿位，及善用津助院舍的空間，繼續增加資助宿位的供應。
2. 然而執行時，需要檢討規劃方案的成效；舉例社會福利署自 1998 年起，推行「買位計劃」，以增加資助宿位的供應，鼓勵私營安老院舍改善護理質素。可惜，以津助、合約、轉型院舍宿位的平均輪候時間（34 個月），與「改善買位計劃」（7 個月）作比較，這充分反映長者一直不太接受「改善買位計劃」宿位安排，需要作出計劃檢討。
3. 政府也需要檢視目前社區照顧、院舍照顧服務和設施的成效，為服務設施、地方面積、標準及功能進行檢討和定位，以作為規劃長期護理政策的基礎；預早在資源作出規劃，釐定相應持續照顧的理念、服務內容、設備的要求、社會工作和醫療人力供應、跨局配套，和公私營機構的角色和合作、醫療和社會服務的協作等。
4. 政府應理順及統一現行的院舍發牌制度，讓院舍申領單一牌照，但可因應照顧及護理程度而發出不同的人手編制要求，避免院舍需要分別向社會福利署及衛生署申領不同的牌照。
5. 我們建議長者可以透過現行的評估機制，評估其殘障程度，以釐訂照顧需要及資助標準金額，以此有效地協助長者獲得適切的照顧。

### IV. 縮短服務的輪候時間

1. 取消雙重選擇的安排，讓最有需要者優先接受住宿照顧服務
  - i. 自 2000 年起，政府實施了安老服務統一評估機制，以評估資助長期護理服務申請人的照顧需要，來確定他們是否符合長期護理的資格。這個機制採用了國際認可的評估工具，以確定長者的照顧需要；政府也用取其結果作服務配對的決定，包括「只適合住宿照顧服務」、「只適合社區照顧服務」或「雙重選擇」（即住宿或社區照顧服務）。
  - ii. 我們認為目前有需要調整入住院舍的優次準則，這充分考慮長者的特別需要，例如腦退化症、末期病患等。因此除了每年增加宿位外，取消現時「雙重選擇」的安排，也可以作考慮。

- iii. 我們建議當長者被配對「只適合住宿照顧服務」時，長者不應該仍被滯留於社區照顧服務，長者應該盡快得到住宿照顧服務，以確保有限的資助宿位，可在較短時間內分配給予最嚴重缺損，或中度缺損而未能自我照顧起居，並缺乏護老者照顧的長者。

## V. 改善私營安老院的質素

### 1. 清楚列明提供服務標準及人手安排

- i. 現時私營安老院舍的質素問題，源於其提供的照顧人手比例，與其收納入住長者的殘障程度有極大的差距。政府有責任規範私營院舍，應要求私營院舍清楚闡明其服務標準及照顧人手之運作，以確保院舍有能力照顧相約護理程度需要的長者。例如私營安老院若收納身體嚴重缺損的長者入住，則需要安排護士於日間和夜間當值，確保服務質素達一定水平。
- ii. 政府亦應規定入住私營院舍的長者，進行缺損程度及護理需要評估，以確保該院舍可提供切合其需要的護理服務。
- iii. 社會福利署應依據以上的情況，監督院舍照顧人員資歷和人手比率，與長者的身體狀況相配對，確保長者得到合適的照顧。

### 2. 規限院舍接受評核

- i. 由於綜援金亦應視為公帑，因此政府理應要求收納長者以綜援金形式支付院費的院舍接受評審，其中可引入政府的「16項服務質素標準」，或「安老院舍評審計劃」，以確保服務能維持相當的質素。

完

聯絡人：

香港社會服務聯會

長者服務總主任 陳文宜（電話：2864 2951）